

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara sederhana Anggaran Negara didefinisikan sebagai suatu perkiraan penerimaan dan pengeluaran dalam suatu periode dimasa depan (umumnya untuk jangka waktu 1 tahun). Banyak versi tentang definisi Anggaran, namun pada dasarnya terdapat kesamaan. Yang membedakannya adalah karena pada sisi pandang atau aspeknya yang berbeda. Salah satunya menurut pendapat *Due dan Baswir* mendefinisikan Anggaran Negara sebagai suatu perkiraan Penerimaan dan Pengeluaran dalam suatu periode di masa datang (Jamaluddin, PSPK, 2002: 1).

Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan manifestasi pelaksanaan kewajiban konstitusional Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sesuai ketentuan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945. Sebagai suatu rencana kerja penyelenggara yang mencakup berbagai program dan atau kegiatan, maka penyusunan APBN harus didasarkan berbagai pertimbangan dan perkiraan terhadap faktor-faktor, baik eksternal maupun internal yang akan mempengaruhi APBN (Sutomo, 2003: 11).

Pendapatan Negara merupakan sumber utama belanja Negara disamping komponen pembiayaan Anggaran Pendapatan Negara yang meliputi penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak, peranannya dalam membiayai kegiatan belanja diharapkan semakin meningkat dari tahun ke tahun, sehingga APBN menjadi berimbang dalam tahun 2004. Hal ini berarti bahwa semua belanja

Negara dapat dibiayai dari pendapatan Negara. Hibah merupakan sumber belanja yang relatif sulit untuk diharapkan dan diperkirakan keberadaannya selanjutnya mengingat penerimaan bukan pajak relatif kurang stabil dalam menjamin pendapatan Negara keterkaitannya pada kondisi eksternal secara signifikan, maka upaya peningkatan pendapatan Negara lebih diharapkan dari sisi penerimaan perpajakan, tanpa meninggalkan program pengembangan penerimaan bukan pajak (Sutomo, 2003: 64). Sebagai perbandingan dapat disaksikan pada tabel 2.1 dan 2.2 dibawah ini :

Tabel 2.1 Amerika Serikat : Pengeluaran Pemerintah Daerah, 1975

Pos Pengeluaran	\$ AS (Jutaan)	%
Pendidikan	87,9	33,1
Jalan Raya	22,5	08,5
Kesejahteraan Sosial	28,2	10,6
Kesehatan dan Rumah Sakit	18,8	07,1
Polisi dan Kebakaran	11,8	04,4
Jaminan Sosial	18,5	06,7
Utility (listrik, gas, air minum)	17,3	06,5
Lain-lain	61,2	23,1
Jumlah	266,2	100,0

Sumber : *Facts and Figures on Government Finance*, Tax Foundation Inc, New York, 1977, Halaman : 137.

Tabel 2.2 Amerika Serikat : Pendapatan Pemerintah Daerah, 1975

Pos Pendapatan	\$ AS (Jutaan)	%
Pajak Penghasilan	21,5	08,2
Pajak Perseroan	06,6	02,5
Pajak Penjualan dan Cukai	49,8	19,0
Pajak Kekayaan	51,5	19,7
Pajak Lainnya	32,2	12,3
Pungutan lainnya	53,1	20,3
Subsidi Pemerintah Pusat	47,1	18,0
Jumlah	261,6	100,0

Sumber : *Facts and Figures on Government Finance*, Tax Foundation Inc, New York, 1977, Halaman : 124.

Bahwa di Negara maju seperti Amerika Serikat, Pemerintah Daerah disana juga menjalankan tugas-tugas yang sifatnya umum (*Public*) yang sedikit sekali kemungkinannya diselenggarakan oleh pihak swasta. Pada sisi pengeluarannya Pemerintah Daerah di Amerika Serikat menyelenggarakan kegiatan pendidikan sebagai kegiatan yang menyedot sekitar 33% pengeluaran total Pemerintah Daerah, diikuti oleh sektor kesejahteraan sosial, pembuatan dan pemeliharaan jalan raya (8,5%), serta pemeliharaan kesehatan masyarakat (6,7%), dan utility (6,5%). Sedangkan pada sisi pendapatannya tampak bahwa sumber pendapatan Pemerintah Daerah yang utama berasal dari pajak kekayaan yaitu 19,7% dari total pendapatan Pemerintah Daerah pada tahun 1975. Kemudian diikuti dengan pendapatan dari pajak penjualan dan cukai (19%), pungutan lain (20,3%), dan subsidi Pemerintah Pusat (18%). Dalam hal ini tampak bahwa dengan kecilnya

persentase subsidi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah berarti Pemerintah Pusat tidak begitu banyak mencampuri urusan daerah sehingga lebih bersifat desentralisasi dibanding dengan sistem pemerintahan di Negara sedang berkembang, khususnya di Indonesia (Drs. M. Suparmoko, 2001: 27-29).

Pajak adalah pungutan oleh Negara kepada penduduknya yang didasarkan pada undang-undang perpajakan, bersifat dapat dipaksakan dan bagi pembayarannya tidak diberikan kontrapresepsi secara langsung. Pengenaan pajak mempunyai tiga fungsi ekonomi yaitu, Fungsi Penerimaan (*Budgetair*), Fungsi Pengaturan (*Regulator*), dan Fungsi Distribusi. Berkaitan dengan fungsi penerimaan, pajak dikenakan dengan tujuan untuk mengumpulkan Penerimaan Negara dalam rangka membiayai kegiatan Pemerintah atau Pengeluaran Pemerintah (Sutomo, 2002 : 65).

Pengeluaran Pemerintah mencerminkan Kebijakan Pemerintah. Kalau kita melihat perkembangan kegiatan Pemerintah dari tahun ke tahun, bahwa peranan Pemerintah tersebut selalu meningkat hampir didalam semua sistem perekonomian. Semakin meningkatnya peranan Pemerintah dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional. Pengeluaran Pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan Pemerintah yang dibiayai oleh Pengeluaran Pemerintah itu. Semakin banyak kegiatan Pemerintah, semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan, tetapi hendaknya kita sadari bahwa proporsi pengeluaran pemerintah terhadap Pendapatan Nasional Bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat besar terhadap kegiatan atau peranan pemerintah dalam suatu perekonomian (Dalton, 1954 : 139-142).

Berbagai macam Pengeluaran Rutin yang dilakukan Pemerintah seperti, Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Pemeliharaan, Subsidi dan lain-lain dibiayai oleh Penerimaan Negara. Terutama dari Penerimaan Pajak yang berasal dari Pajak Pendapatan Bumi dan Bangunan, Pajak Penjualan Ekspor dan Impor, Pajak Bea Masuk, Cukai dan lain-lain. Semakin besar jumlah pajak yang diterima Pemerintah akan berakibat terhadap meningkatnya pendapatan yang diterima Pemerintah untuk membiayai Pengeluaran Pemerintah, dimana akan memberikan pengaruh terhadap lancarnya kegiatan Pemerintah. Sebaliknya menurunnya penerimaan pajak yang diterima, akan mengakibatkan berkurangnya penerimaan Negara, sehingga pemerintah akan mengeluarkan lebih banyak pengeluaran dengan menggunakan sumber-sumber penerimaan Negara yang lain untuk membiayai berbagai Pengeluaran Pemerintah (Sutrisno, 1983).

Dalam teori perkembangan Pengeluaran Pemerintah yang dikemukakan oleh *Peacock dan Wiseman* mengatakan bahwa perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah, dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu dalam keadaan normal meningkatnya GNP menyebabkan Penerimaan Pemerintah yang semakin besar (Guritno, 1994).

Pajak digunakan sebagai sumber dana atau sarana untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara, yaitu Pengeluaran Rutin, Pengeluaran Pembangunan dan bila ada sisi (*surplus*) akan digunakan sebagai tabungan pemerintah untuk investasi pemerintah. Sumbangan penerimaan perpajakan terhadap penerimaan dalam negeri diharapkan meningkat dari tahun ke tahun,

sehingga dapat mendukung tercapainya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang berimbang. Kondisi tersebut perlu disadari oleh masyarakat khususnya para pengambil keputusan di bidang fiskal, untuk digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam mengambil berbagai langkah kebijakan (Sutomo, 2003).

**Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Daerah
Kabupaten/Kota Surakarta 1998/1999 – 1999/2000**

Rincian	1998/1999 (Milyar Rp)	1999/2000 (Milyar Rp)	Perubahan (%)
(1)	(2)	(3)	(4)
PENERIMAAN	20.853,87	28.431,02	36,33
1. Sisa lebih Perhitungan tahun lalu	500,59	1.190,55	137,83
2. Pendapatan Asli Daerah	2.323,13	2.790,71	20,13
3. Pendapatan dari Pemerintah dan atau Instansi yang lebih tinggi	17.862,91	24.362,03	36,38
4. Pinjaman Pemerintah Daerah	167,24	87,73	-47,54
PENGELUARAN	19.624,11	27.070,10	37,94
A Rutin	13.354,13	18.641,84	39,60
1. Belanja Pegawai	9.903,28	14.052,52	41,90
2. Belanja Barang	1.297,88	1.721,48	32,64
3. Biaya Pemeliharaan	281,97	356,41	26,40
4. Belanja Perjalanan Dinas	154,00	200,94	30,48
5. Belanja Lain-lain	964,52	1.177,13	22,04
6. Anggaran Pinjaman/Hutang	115,78	128,43	10,39
7. Ganjaran/subsidi/sumbangan	245,61	360,01	46,58
8. Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lainnya	294,71	470,81	59,75
9. Pengeluaran tidak tersangka	96,38	174,11	80,65
B. Pembangunan	6.269,98	8.428,26	34,42

Sumber : Bagian Keuangan Kodya Surakarta

Sejak tahun 1967 RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) di Indonesia disusun dan diberlakukan mulai tanggal 1 April sampai dengan tanggal 31 Maret tahun berikutnya. Namun khusus untuk tahun 2000 tahun anggaran akan dimulai pada 1 April dan berakhir 1 Desember. Untuk tahun-

tahun berikutnya tahun anggaran akan dimulai pada tanggal 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember, seperti yang pernah dijalankan sebelum tahun anggaran 1967/1968 (Dr. Suparmoko, 2001: 26). Dalam Undang-undang Republik Indonesia No.22 Tahun 1999 Bab VIII, Pasal 78 dinyatakan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan penyelenggaraan tugas pemerintah (Pusat) di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Disamping itu pemerintah baik Pusat maupun Daerah wajib melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelayanan, pengaturan, dan perlindungan terhadap masyarakat, pengelolaan kekayaan Negara serta pemanfaatan sumber daya alam.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk menganalisis kausalitas Antara Penerimaan Pajak dengan Pengeluaran Pemerintah di Surakarta. Oleh karena itu penulis mengambil judul: “ UJI KAUSALITAS PENERIMAAN PAJAK DAN PENGELUARAN PEMERINTAH DI KOTA SURAKARTA DENGAN MENGGUNAKAN METODE GRANGER TAHUN 1978-2003 “.

B. Perumusan Masalah

Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah, dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat, oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka dalam penelitian ini dirumuskan masalah yaitu: “Bagaimanakah pola kausalitas antara Penerimaan Pajak dan Pengeluaran Pemerintah di Kota Surakarta“.

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan Perumusan Masalah maka tujuan Penelitian ini adalah: Untuk mengetahui dan Menganalisis Hubungan Kausalitas antara Penerimaan Pajak dan Pengeluaran Pemerintah di Kota Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis merupakan kesempatan untuk menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dibangku kuliah dan untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi di Universitas Muhammadiyah Surakarta.
2. Bagi disiplin ilmu untuk mengetahui hubungan kausalitas antara Penerimaan Pajak dan Pengeluaran Pemerintah.
3. Penyusunan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan dan pembanding bagi penelitian sejenis.

E. Hipotesis

Berdasarkan teori dan hasil penelitian sebelumnya diduga bahwa penerimaan pajak berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis dan Sumber Data

Pada penelitian ini data yang digunakan adalah tentang penerimaan pajak dan data tentang pengeluaran pemerintah. Adapun data yang digunakan adalah data sekunder yaitu data yang diterbitkan oleh Statistik Ekonomi Keuangan Kota Surakarta, Badan Pusat Statistik Tahunan (BPS) Kota Surakarta, Nota Keuangan dan RAPBN/RAPBD, bacaan pustaka, dokumentasi atau publikasi dan data-data lain yang relevan.

2. Cara Pengumpulan Data

Pada dataurut waktu (*Time Series*) tentang Penerimaan Pajak dan Pengeluaran Pemerintah dari Tahun 1978 sampai dengan Tahun 2003, yaitu selama dua puluh enam tahun.

3. Analisis Data

Pada dataurut waktu (*Time Series*) sering terjadi hubungan korelasi lancung (*Spurious*) karena masalah data yang tidak stasioner dan tidak terkointegrasi. Oleh karena itu pada penelitian ini dilakukan tahapan penelitian sebagai berikut :

- a. Uji stasioneritas terhadap variabel Penerimaan Pajak (Y) dan Pengeluaran Pemerintah dengan menggunakan uji *Root Dickey-Fuller* dan *Augmented Dickey-Fuller*.
- b. Apabila ternyata kedua variabel stasioner, maka dilanjutkan ke Uji Kausalitas Granger pada data asli. Apabila kedua data atau salah satu data tidak stasioner, maka akan dilakukan pengujian untuk mengetahui apakah kedua variabel terkointegrasi atau tidak.

- c. Apabila ternyata kedua variabel terkointegrasi, maka akan dilanjutkan Uji Kausalitas Granger pada data asli, apabila tidak terkointegrasi maka data yang tidak stasioner akan distasionerkan dengan cara pembedaan (*Differencing*), baru kemudian dilakukan Uji Kausalitas Granger pada data yang stasioner.

Pengujian Kausalitas Granger diformulasikan dengan bentuk regresi sebagai berikut :

$$X_t = \sum_{i=1}^m a_i X_{t-i} + \sum_{j=1}^n b_j Y_{t-j} + U_t$$

$$Y_t = \sum_{i=1}^m c_i Y_{t-i} + \sum_{j=1}^n d_j X_{t-j} + U_t$$

Dimana : X_t = Penerimaan Pajak

Y_t = Pengeluaran Pemerintah

n, m = Jumlah Lag

U_t = Variabel Pengganggu

Apabila hasil dan uji adalah :

1. Jika $\sum_{j=1}^n b_j \neq 0$ dan $\sum_{j=1}^n d_j = 0$, maka terdapat kausalitas satu arah dari

variabel Pengeluaran Pemerintah ke variabel Penerimaan Pajak.

2. Jika $\sum_{j=1}^n b_j = 0$ dan $\sum_{j=1}^n d_j \neq 0$, maka terdapat kausalitas satu arah dari

variabel Penerimaan Pajak ke variabel Pengeluaran Pemerintah.

3. Jika $\sum_{j=1}^n bj = 0$ dan $\sum_{j=1}^n dj = 0$, maka tidak terdapat hubungan antara variabel tingkat Penerimaan Pajak dan variabel Pengeluaran Pemerintah.
4. Jika $\sum_{j=1}^n bj \neq 0$ dan $\sum_{j=1}^n dj \neq 0$, maka terdapat dua arah antara variabel Penerimaan Pajak dan Pengeluaran Pemerintah.

d. Definisi Operasional Variabel

1. Pajak yaitu suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif Pemerintah. Pungutan tersebut didasarkan pada undang-undang pungutannya, dapat dipaksakan kepada subyek pajak dimana tidak ada balas jasa yang langsung dapat ditunjukkan penggunaannya (Guritno, 1994).
2. Pengeluaran Pemerintah yaitu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (dalam arti seluas-luasnya) melaksanakan kegiatan yang konkretnya berupa penggunaan barang-barang dan jasa atau sumber-sumber daya ekonomi dan dinyatakan dalam penggunaan uang (Sutrisno, 1989).

G. Sistematika Penulisan

Untuk mengetahui secara singkat isi dari penulisan skripsi ini, penulis membagi dalam lima bab, yang masing-masing akan menguraikan hal-hal sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : LANDASAN TEORI

Berisi tentang pengertian pajak, teori tentang pajak, macam-macam pajak, serta pengertian mengenai pengeluaran pemerintah, studi empiris, dan hipotesis penelitian.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Berisi tentang data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi variabel dan metode analisis data.

BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang deskripsi data, analisis data, hasil analisis dan pembahasannya.

BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan/kendala dalam penelitian serta saran-saran yang perlu untuk disampaikan baik untuk obyek penelitian ataupun bagi penelitian selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA